FRC 2. 11347

Case
FRC
11509.
11347

CORPS LÉGISLATIF.

CONSEIL DES CINQ-CENTS.

OPINION

DE

DUCHATEL (de la Gironde)

SUR LES POSTES ET MESSAGERIES.

Séance du 2 ventôse an 5.

REPRÉSENTANS DU PEUPLE,

S'IL suffisoit, pour décider de l'importance d'un objet quelconque, de savoir que l'on a beaucoup parlé, beaucoup imprimé, beaucoup agi, pour et contre, je dirois, sans autre examen, que rien n'est plus important que l'administration des postes et messageries.

Je n'ai pu voir s'élever et se prolonger d'aussi longs débats sur la question qui vous occupe encore aujourd'hui, sans desirer davantage de l'approfondir et de pouvoir la juger d'après mes propres recherches.

Sans doute l'administration des postes et messageries est d'une haute importance. Sans doute la question de savoir si elle doit être confiée à des régisseurs ou donnée à des fermiers, mérite la plus grande attention. J'en ai entrepris l'examen : je vais vous faire part de mes réflexions.

Je n'ai point ajouté à la tâche que mon devoir m'a imposée, celle de rechercher pourquoi il s'est manifesté une si forte opiniâtreté à blâmer ce que l'on veut détruire, et à prôner ce que l'on veut établir. Je n'ai pas non plus à me tenir en garde contre moi-même, car c'est l'intérêt public seul qui m'appelle à cette tribune.

Quels sont les avantages et les inconvéniens d'une régie ? quels sont les avantages et les inconvéniens d'une ferme ? laquelle des deux est préférable ? Voilà, citoyens collègues, ce qu'il convient d'examiner et de discuter.

Une régie rend tous ses produits au trésor public. Elle est sous la main immédiate du gouvernement ; il ne la perd jamais de vue ; il ne peut même cesser d'être son surveillant, parce qu'il faut qu'il la suive dans sa manutention. Avec elle, il conserve la faculté d'étendre ou de restreindre les diverses parties de l'objet régi, suivant que l'intérêt politique le demande, ou que le besoin pécuniaire l'exige, sans être obligé à des indemnités envers les régisseurs.

Les agens employés à une régie étant ceux du gouvernement, sont plus essentiellement attachés à sa conservation, à sa stabilité, à sa prospérité ; ils sont en quelque sorte identifiés avec lui. C'est dans une république sur-tout que ce système se montre avec

plus d'avantage, parce qu'il lie plus étroitement les intérêts des individus avec ceux de la chose publique.

J'ai entendu citer Montesquieu sur cette question. Montesquieu effectivement a dit à ce sujet de grandes vérités. Je pourrai moi-même en rappeler une et la placer à propos.

On pourroit craindre, il est vrai, que des régisseurs dont le traitement seroit fixe, s'occupassent moins des détails économiques que ne feroient des fermiers qui régiroient pour leur propre compte. C'est un inconvénient, je l'avoue : le régime le mieux établi n'en est pas toujours exempt. Mais n'y auroit-il pas moyen d'y obvier, d'abord en adoptant un mode de régie d'après lequel les régisseurs seroient eux-mêmes intéressés aux succès des produits; puis en cherchant réellement les hommes pour les places, car la chose la mieux entendue doit bientôt périr dans les mains de l'ignorance et de l'improbité? Qui n'en a pas eu la preuve sous les yeux, sur-tout pendant ces temps à jamais déplorables où le pantalon et le bonnet rouge faisoient parvenir à tous les emplois?

Une ferme a l'avantage sinon d'assurer, au moins de faire connoître au gouvernement un revenu fixe, et de lui épargner les embarras de détails.

Ce mode est fort bon lorsqu'il s'agit d'une exploitation rurale, ou de perceptions dont la bonification dépend de l'industrie de celui qui en est chargé, sans que l'altération qui pourroit résulter de sa négligence pût influer sur le système politique, et de manière qu'en cas de mauvaise gestion ou d'impéritie, le gouvernement pût rentrer dans sa propriété sans convulsion pour l'ordre public.

Mais si l'exploitation que l'on met en ferme est susceptible, sous les rapports de la sûreté générale, des relations et de la police du gouvernement, de variations dans sa marche, chaque innovation, quelque utile

qu'elle soit pour la chose publique, fournit un prétexte à des fermiers pour demander des diminutions de prix de bail, ou des indemnités; et quelque clause que l'on puisse insérer dans un bail pour éviter le compte de clerc-à-maître, ce n'est jamais, quoi qu'on en dise, qu'une clause comminatoire que détruit la moindre infraction au traité. On a bien peu réfléchi là-dessus si l'on a soutenu le contraire de bonne-foi.

Pour avoir un prix de bail fixe et quelques avances pour une exploitation comme celle dont il est question, le gouvernement se prive de l'avantage des améliorations; et semblable en cela aux gens qui se ruinent, il sacrifie au besoin du moment l'espoir des bénéfices qui préviendroient des besoins futurs.

On croit trouver le remède à cet inconvénient, ou plutôt à ce préjudice, en obligeant des fermiers à partager avec le gouvernement les bénéfices du bail; mais si cette mesure n'étoit pas absolument illusoire, au moins faudroit-il convenir que ce seroit alors que des fermiers, non contens de la grande part qui leur resteroit dans les bénéfices, pourroient bien encore trouver le moyen de réduire la petite portion de la nation par des états de frais de régie simulés et de dépenses enflées dont il seroit difficile de découvrir la fausseté. Et quelle machine, je vous prie, céderoit plus aisément que celle des postes et messageries aux combinaisons de la cupidité et de la mauvaise foi! Ceux qui ont avancé que des régisseurs peuvent abuser sur ce point, se sont ôté le droit de me contredire.

En affermant les postes et messageries vous aurez un produit fixe et certain. Fort bien: mais quel sera ce prix? Personne ne peut le prévoir, parce que vous n'avez aujourd'hui aucunes données desquelles vous puissiez partir. Les calculs que l'on nous a débités ici sur cet article ont été jetés au hasard. Je ne les crois pas dignes de votre attention. Pourriez-vous même

espérer qu'incertains sur tout ce qui constitueroit une pareille exploitation et sur sa stabilité, des hommes intelligens et probes voulussent hasarder des offres et courir les risques d'une entreprise de cette nature, surtout dans l'état actuel des choses ? Je conçois qu'il se présenteroit des spéculateurs : il y a tant de gens que rien n'arrête et qui ont leurs raisons pour cela ! Mais n'y auroit-il aucun danger à traiter avec le premier venu, avec celui qui feroit trop facilement les plus belles promesses ? Je parle de traiter : car j'imagine que le mode qui conviendroit le mieux pour obtenir le plus haut prix, la voie des enchères, ne seroit pas employé, soit parce que l'on craindroit de se trouver dans le cas de livrer cette administration à l'ignorant cupide, ou à des contre-révolutionnaires, soit parce que l'on voudroit donner la préférence à telle ou telle compagnie.

Des fermiers feront des avances, donneront des garanties. Fort bien encore : mais au bout du compte qui leur en fournira les moyens ? Il ne faut pas se le dissimuler : ce sera dans la chose même qu'ils les prendront. Laissez-les atteindre trois mois, et vous les verrez vous donner comme avances ce qu'ils auront soutiré de leur exploitation, peut-être même ce qu'ils auront exigé des directeurs dans les départemens et des autres agens, pour les maintenir en place ou pour les pourvoir d'emplois. Toutefois ces soupçons naissent avec l'idée que l'on courroit les risques, dans ce moment, de n'avoir pour traitans que des spéculateurs qui chercheroient à tirer parti de la chose, à la manière trop usitée depuis quelque temps par tous les faiseurs d'affaires.

Outre ces inconvéniens qui sont d'autant plus certains pour moi, que je doute qu'aucun homme prudent et probe s'exposât, quant à présent, aux chances d'une ferme de cette nature, j'en aperçois un encore dans le bail d'une exploitation qui intéresse le gouvernement

sous le rapport politique. Abandonner à des particuliers, pour en user comme de leur chose propre, des ressorts qui peuvent contribuer à la sûreté ou à la ruine du gouvernement, ce seroit, à mon sens, l'acte le plus dangereux que l'on pût souscrire. En vain citeroit on l'exemple du passé : nous sommes en république, il faut que nous lui donnions ce qui lui convient ; il faut même être soupçonneux quand on a des ennemis au-dedans et au-dehors : ainsi le conseillent les circonstances dans lesquelles nous nous trouvons.

Ouvrez le recueil des pièces de Babœuf : interrogez les agens de la dernière conspiration, et vous vous convaincrez que l'administration des postes leur auroit paru préférable dans toutes autres mains que dans celles d'agens liés au gouvernement par d'autres nœuds que ceux d'un bail.

Montesquieu, dit-on, a pensé qu'il falloit mettre en ferme les droits nouvellement créés. Il seroit permis de douter du mérite de ce principe, sur-tout si l'on vouloit nous faire entendre qu'il s'applique au genre d'administration qui fait l'objet de votre discussion. Mais Montesquieu a dit aussi que le système de régie est préférable dans une République, et les bonnes raisons qu'il en a données doivent nous suffire.

Jettons maintenant un coup-d'œil sur ce qui a été dit contre la régie.

On lui attribue les pertes énormes que les services ont éprouvées depuis le premier mai 1793 ; on accuse les régisseurs de les avoir laissés se dissoudre et s'anéantir presque tout-à-fait jusqu'au premier vendémiaire dernier. Et lorsque, depuis cette époque, la perception en numéraire auroit dû opérer le rétablissement général des communications, la remonte des chevaux, le renouvellement des voitures, les approvisionnemens de tous genres dans les magasins, l'exactitude du paiement des fournisseurs et des employés, on est étonné que

toutes ces parties soient encore en souffrance, et l'on en conclut qu'une régie est la chose la plus vicieuse que l'on puisse imaginer. Ceci est rigoureux, et il est permis de douter qu'il soit juste.

Ne devroit-on pas dire au contraire que, dès le principe de la régie créée par la loi du 9 avril 1793, l'intention de la loi n'a pas été suivie ; que l'installation du directoire des postes et messageries au premier mai suivant ne fut que provisoire, et que toute opération provisoire ne peut donner ni la latitude ni l'énergie qui conviennent à une exploitation active ; que la convulsion du 31 mai ébranla cet édifice jusques dans ses fondemens ; qu'à cette époque les autorités usurpatrices remplirent les bureaux d'individus qui y semèrent la discorde, et qui y introduisirent l'insubordination et l'anarchie ; que le ministre d'alors acheva la désorganisation en laissant le directoire des postes et messageries dans un état d'incertitude jusqu'au 16 septembre suivant qu'il le congédia pour y substituer douze nouveaux administrateurs ; que l'unité de l'administration fut rompue par la division que l'on en fit en trois sections ; que ces trois sections furent ensuite réunies en une seule administration composée encore de presque tous hommes nouveaux, qui ne restèrent en place que quarante jours ; qu'enfin il a été créé une nouvelle administration, mais qu'on l'a encore divisée en trois sections pour le travail, et qu'elle a été également composée presqu'en entier de nouveaux membres. Voilà des faits que j'ai recueillis pour me rendre raison des causes de cet anéantissement dont on se plaint. Ministres, comités, chacun faisoit et défaisoit ; et l'on s'étonne du mal qui en est résulté ! Quelle régie, quelle ferme auroit pu résister à des bouleversemens aussi fréquens ? La loi d'organisation parut en juillet 1793 ; mais, je le dis franchement, je l'ai lue avec attention, et elle m'a paru imparfaite, tronquée, et se

sentant de la secousse que la chose publique avoit éprouvée

Qu'est-il arrivé ensuite ? le papier-monnoie perdoit journellement de son crédit ; on ne cessoit de représenter aux commissions exécutives, aux comités, l'insuffisance des tarifs, l'urgence de les renouveler ; et lorsqu'il falloit des remèdes prompts, on étoit trois ou quatre mois à prendre une résolution qui devenoit inutile, parce que le mal avoit dépassé. Il falloit revenir à de nouvelles représentations ; mêmes délais, mêmes inconvéniens. Ce sont encore là des faits dont j'ai acquis la connoissance.

Par une suite de toutes ces fatalités, sous le spécieux prétexte de donner de l'activité aux communications, est intervenue la loi du 25 vendémiaire an troisième, qui, en accordant la liberté à tous voituriers de faire la messagerie, a rompu tous les liens avec les fermiers des messageries de l'administration, qui payoient cinq à six cent mille livres. Ils ont prétendu leurs baux résiliés, n'ont plus rien payé, et ont au contraire demandé et obtenu des indemnités.

Le discrédit du papier-monnoie alloit toujours croissant ; les recettes étoient nulles, et les dépenses réelles. Enfin, pour arrêter le mal, vous avez rendu la loi du 26 thermidor dernier : mais, citoyens collègues, dans quelle position étoient alors ces exploitations ? Elles étoient chargées d'un arriéré considérable par les pertes antérieures : elles étoient sans moyens pour remonter les équipages, pour reconstruire des voitures, pour faire des approvisionnemens. Il falloit se pourvoir au jour le jour, demander des crédits, et payer par conséquent beaucoup plus cher.

Au milieu de ces embarras, dans l'attente d'une nouvelle organisation, lorsqu'on discute encore si l'on fera régir ou si l'on affermera, est-il bien extraordinaire que cet état d'incertitude ôte toute confiance à la régie

actuelle, et qu'il ne s'en suive de nouveaux préjudices? Voilà ce qu'il falloit vous dire. Vous devez voir, d'après cela, que ce n'est point parce que la chose est en régie, qu'elle va mal, mais parce qu'elle a été laissée dans le plus grand abandon.

On veut absolument que le mode de régie soit vicieux pour les postes et messageries, parce que plusieurs régies ont été onéreuses. Cette conséquence n'est pas juste : car si l'on a mis en régie des objets qui, par leur essence, ne devoient pas y être, tels que les vivres, les habillemens, les armes, et une infinité de choses qui sont plutôt du ressort du commerce et de l'industrie que d'exploitation, il n'est pas étonnant qu'elles aient mal réussi. Il ne faut pas en conclure que toute régie est essentiellement mauvaise.

Si parce que la morale a été corrompue, il s'est commis beaucoup de vols, de dilapidations, dans une infinité d'administrations que le besoin de créer des places pour faire des créatures à ceux qui vouloient usurper l'autorité, a fait imaginer, il n'en faut pas conclure que tout régisseur est un voleur et un dilapidateur.

Ces déclamations ainsi généralisées ne prouvent rien. Personne n'ignore que le papier-monnoie, l'insuffisance des tarifs, la nullité des recettes, la réalité des dépenses, les changemens fréquens d'administrateurs, ont été les vraies causes des pertes que les postes et messageries ont éprouvées, et que l'abus des contre-seings, qui, quoi qu'en ait dit l'un de nos collègues, n'avoit jamais été aussi révoltant par son énormité dans l'ancien régime qu'il l'est aujourd'hui, achève d'épuiser cette branche du revenu public.

J'ai balancé les avantages et les inconvéniens d'une régie avec ceux d'une ferme. J'ai vu d'un côté, et j'ai dit que la régie a cela d'avantageux, qu'elle laisse au gouvernement la faculté d'étendre ou de restreindre les diverses parties de l'objet régi; que la politique, d'ac-

cord avec l'intérêt de l'Etat, réclame ce mode d'administrer, et qu'il y a des moyens de prévenir les inconvéniens qui pourroient se rencontrer dans une régie. J'ai vu qu'une ferme offre un prix fixe annuel, mais qu'en tout il faut savoir ce que l'on fait; qu'on ne peut le savoir quand la valeur de l'objet à affermer n'est pas connue et ne peut l'être actuellement; que ce seroit s'abuser que de croire que des fermiers ne supputeront pas au plus haut possible les frais d'administration, d'achats et d'entretien, les cas fortuits, les périls et risques, les embarras même, pour faire tourner ensuite à leur profit personnel une plus grande partie des produits; que ceux qui se persuadent qu'il y auroit beaucoup à gagner pour la nation avec des fermiers, dans une exploitation de la nature de celle dont il s'agit, seroient bientôt convaincus de leur erreur, et auroient à regretter d'avoir contribué à lier les mains du gouvernement de manière à le mettre dans l'impossibilité de faire les changemens que pourroient prescrire les circonstances, sans voir aussitôt les traitans réclamer des indemnités dont ils auroient d'ailleurs pardevers eux mille moyens de faire naître les prétextes; qu'il est douteux que des hommes qui ne seroient pas tourmentés par la soif du gain et par le desir de le trouver à quelque prix que ce fût, voulussent hasarder de prendre en ferme une exploitation qui n'a encore rien d'assuré; qu'enfin ce seroit se bercer d'une belle chimère que de s'attacher à l'idée d'une ferme *intéressée*, et de l'envisager comme une chose qui doive faire naître des produits sans dépenses, et procurer des bénéfices sans autre peine que celle de les recevoir.

Je conclurai donc de ce parallèle qu'il vaut mieux régir que d'affermer.

Voyons à présent comment il faudroit organiser la régie, et ce qui tendroit à la faire prospérer.

Les postes et messageries ont des rapports tellement directs entre elles, que leur réunion, sous une même

administration, est indispensable. Cette réunion peut être même une source d'économie dans le nombre des bureaux et des employés.

Il faut que l'administration soit *une ;* que les administrateurs, réduits au plus petit nombre possible, soient instruits, zélés et probes; qu'ils s'occupent en commun de l'ensemble des opérations, sans affection particulière pour l'une ou l'autre partie.

Il faut intéresser les régisseurs au succès de la chose, en leur attribuant, au-delà d'un traitement fixe, des remises sur les sommes qu'ils verseront au trésor public, ou même en ne composant leur traitement que de remises de cette nature, qui seroient graduées en raison de l'élévation des produits nets.

Il faut qu'ils s'entourent de coopérateurs intelligens et laborieux, sans qu'aucune protection puisse les gêner dans leurs choix.

Il faut que les employés soient payés exactement et convenablement, et ne pas les traiter comme des mercenaires, si l'on veut réellement avoir des hommes pour les places.

Il faut que le gouvernement accorde protection à des établissemens qui forment une branche des produits de l'Etat.

Il faut qu'il soit pris des mesures, et cela est très-praticable, pour qu'aucune espèce de dépense ne puisse être faite mal-à-propos, ni exagérée, ni même soupçonnée.

Il faut attaquer l'abus des contre-seings, et le réprimer.

Il faut enfin que, sans s'écarter des principes de la liberté constitutionnelle, le Corps législatif reconnoisse que, pour faire fructifier les produits, il est indispensable de rapporter la loi du 25 vendémiaire an 3, qui est destructive du service national, sans être utile au public, journellement dupe de ces voituriers libres qui portent tous les jours atteinte à la sûreté générale.

Il n'est point ici question de rétablir des priviléges.

Les postes et messageries sont une propriété du gouvernement; il peut donc, en bon père de famille, faire les réserves qui peuvent utiliser la propriété nationale.

Alors, citoyens représentans, des régisseurs pourront opérer utilement; on obtiendra des bonifications, et l'on augmentera la source des produits. Un mois de bonne administration, lorsqu'elle sera une fois en activité, suffira pour donner l'apperçu de son produit annuel. Je fais cette réflexion pour ceux qui attachent un si grand intérêt au mode de ferme, sous le prétexte que le bail contient un prix, et que l'on sait par-là ce que l'on a à recevoir. J'ajoute que lorsqu'une régie bien organisée est en plein exercice, elle fait ses versemens tous les jours au trésor public, sans déduction de bénéfices, et que cela vaut bien un prix de ferme toujours fort au-dessous de sa valeur, dont on pourroit exiger quelque chose par avance.

Je ne parlerai point des postes aux chevaux. Je me réfère, à cet égard, à ce qui a été dit par le rapporteur et par mon collègue Perès (du Gers).

Je termine, et je dis : Ayez des régisseurs probes, instruits et actifs, et vous aurez une régie qui ne vous laissera rien à desirer. Quand on vous assure qu'on peut aisément trouver des fermiers qui auront, outre de grands moyens, toutes ces qualités, ce qui est très-douteux dans les circonstances actuelles, on ne peut au moins me contester qu'il ne soit aussi facile d'avoir de bons régisseurs : avec ceux-ci, la nation a tous les produits, tous les bénéfices; avec les autres, sa portion est faite, et c'est la plus foible. Représentans, choisissez pour elle.

Je vote pour la régie intéressée des postes et messageries en une seule et même administration. Je demande que vous arrêtiez le principe, et que la commission vous présente, dans le plus bref délai, un projet d'organisation définitive.

DE L'IMPRIMERIE NATIONALE. Ventôse, an 5.